

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LETICIA GUIMARÃES PREUSS

**CICLO ORÇAMENTÁRIO E O SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL:
UM DEBATE**

CURITIBA

2017

LETICIA GUIMARÃES PREUSS

**CICLO ORÇAMENTÁRIO E O SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL:
UM DEBATE**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

LETICIA GUIMARÃES PREUSS

CICLO ORÇAMENTÁRIO E O SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL: UM DEBATE

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 04 de dezembro de 2017.

*“And in the end
The love you take
Is equal to
The love you make”
- The Beatles*

A quem me amou
e me permitiu amar.
À Cleomary, Lais e Javier,
pelo suporte e amor incondicional.
Aos amigos que
a Economia me presenteou
e aos amigos que a vida meu deu.
À Vó Juve, que mesmo lá de cima,
ainda está aqui.

RESUMO

O objetivo do debate teórico apresentado é analisar a importância dos fatores políticos na determinação do orçamento público no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública. A hipótese levantada é de que o cenário político brasileiro interfere diretamente nas regras fiscais e processos orçamentários do país. A organização do trabalho se dá em cinco capítulos onde se introduz o tema, depois a teoria da *Public Choice*, estuda-se o sistema político brasileiro, entende-se o ciclo orçamentário do Brasil e por fim, conclui-se a correlação entre as variáveis citadas. Os principais resultados da análise descritiva demonstram que há uma submissão tanto por parte dos políticos quanto da população, ao sistema político brasileiro, caracterizada pela falta de congruência nas decisões políticas frente às reais necessidades da nação.

Palavras-chave: Escolha Pública. Sistema Político. Brasil.

ABSTRACT

The objective of the presented theoretical debate is to analyze the importance of political factors in determining the public funds in Brazil, studying the Public Choice theory. The hypothesis raised is that the political scenario in Brazil directly interferes into the tax rules and the Brazilian budget processes. This debate is organized into five chapters where the theme is introduced, then the Public Choice theory is presented, the Brazilian political system is studied, the public budget process in Brazil is well understood and finally, it is concluded that all these variables are correlated. The main results of this descriptive analysis prove that the politicians and the population somehow are submitted to the Brazilian political system, characterized by the lack of congruence in the political decisions regarding the actual necessities of the nation.

Key-words: Public Choice. Political System. Brazil.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ESCOLHA PÚBLICA E POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA LITERATURA	10
2.1.	O PAPEL DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E SUAS ORIGENS	10
2.2.	A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	16
2.3.	A CONSTITUIÇÃO, VOTAÇÕES E O MELHOR PARA O ESTADO.....	18
2.4.	APLICAÇÕES DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	20
2.5.	CONCLUSÕES SOBRE A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	22
3	UMA ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	24
3.1.	A REPÚBLICA FEDERATIVA PRESIDENCIALISTA DO BRASIL	24
3.2.	OS TRÊS PODERES DE ESTADO: UMA BREVE INTRODUÇÃO.....	27
3.3.	BUROCRACIA: O CASO BRASILEIRO	29
3.4.	O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO, O ELEITORADO E AS ELITES NO BRASIL.....	32
4	CICLO ORÇAMENTÁRIO: AS NUANCES DO SISTEMA BRASILEIRO	36
4.1.	UM BREVE ENTENDIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL ..	36
4.2.	ESTRUTURA ATUAL DO CICLO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRO.....	38
4.3.	RELAÇÃO ENTRE PODERES: LEGISLATIVO E EXECUTIVO.....	41
5	CONCLUSÕES FINAIS.....	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Político Brasileiro, bem como sua real efetividade no contexto nacional, são pautas constantes de discussão entre especialistas, jornalistas, a população e até mesmo os próprios políticos. O cenário de incerteza e desconfiança no país demonstra que o Sistema instituído há décadas carrega inúmeras ineficiências dada a evolução do contexto brasileiro macroeconômico.

Frente aos recentes acontecimentos políticos no Brasil investigações como o *Mensalão*, ocorridas entre 2005 e 2006, a *Operação Lava Jato*, deflagrada em março de 2014, o impeachment da ex-presidente da República Dilma Rouseff, finalizado ao final de 2016 e a atual discussão sobre a Reforma Política, percebe-se a clara necessidade de uma mudança latente no sistema político instaurado. Além da urgência em melhor educar os eleitores frente às suas decisões no momento do voto.

A Teoria da Escolha Pública (ou *Public Choice*), estudada neste trabalho, demonstra que em sua essência, o ser humano é um ser egoísta, independente de ocupar um cargo político ou não. É importante ressaltar que este egoísmo não é entendido como desonestidade, a teoria simplesmente estuda o político como ser humano, com suas qualidades e defeitos. E entende que existem falhas no sistema e estas sempre irão existir. Indo além, os autores estudados, Alves e Moreira (2004), entendem que a necessidade maior é de uma *mudança* ética, de valores e bons hábitos, permitindo um sistema político mais transparente e que gere um maior grau de confiança frente aos seus eleitores, sendo a serviço e orientação da população e maximizando o seu bem-estar.

Outro aspecto levantado que se correlaciona à maximização do bem-estar é a desigualdade na qualidade da educação nos países e o quanto esta corrobora para a ineficiência governamental. Ela permite com que poucos tenham o nível de educação necessário para avaliar suas escolhas políticas e assim, a população marginalizada acaba sendo alvo de manipulação por parte de alguns políticos, que oferecem benefícios e prometem mudanças a um eleitorado sem acesso à informação e com menor grau de escolaridade.

Tendo um sistema político, com acontecimentos supracitados recentes e um histórico de desconfiança desde a época colonial, quando portugueses trocavam madeira Pau-Brasil por espelhos, não é surpreendente que o Governo tenha a

necessidade constante de fomentar o ambiente de confiança no cenário político. Tem-se como pressuposto que o ser humano tem seus próprios interesses, conforme a teoria da *Public Choice*, e isso prejudica seu juízo de valor na tomada de decisão em prol da nação. Desta maneira, é preciso que a transparência seja incentivada constantemente.

Para que haja um mínimo funcionamento da máquina governamental, foram criados três poderes integrantes do sistema político brasileiro atual. São os tomadores de decisão: o Executivo – que administra a nação, o Legislativo – que cria e analisa leis para melhor e manutenção da sociedade, e o Judiciário – aplicador da lei elaborada e aprovada pelo Legislativo. Estes, juntos, têm o objetivo que maximizar o bem estar da população e atender às suas necessidades. Porém, é notável que o sistema apresente suas falhas, como divergências políticas, por exemplo. As divergências entre partidos, coligações e políticos, quando acentuadas, corroboram ainda mais para o ambiente de desconfiança da população, quando a mesma percebe que seus líderes não concordam entre si e não lidam bem com opiniões diferentes das suas.

Os poderes Legislativo e Executivo são os protagonistas na definição de outra variável tema de estudo neste trabalho: o Ciclo Orçamentário Brasileiro. Ele é composto por três momentos: o Plano Plurianual (PPA) – detalhamento das metas do Governo elaborado pelo Presidente da República em seu primeiro ano de mandato e com duração de 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – anual, como o objetivo de priorizar projetos e ações a serem realizadas no próximo exercício, desdobrando o PPA em ações de curto prazo, e por fim, a Lei Orçamentária Anual – planejamento de curto prazo que prevê despesas e receitas do próximo exercício.

Os três momentos são elaborados pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, contudo, o Chefe do Executivo tem a liberdade de executar o previsto ou simplesmente alterar as diretrizes traçadas de acordo com a sua vontade, ou seja, o orçamento tem um caráter meramente autorizativo. Isto, juntamente com a constante troca de favores entre Executivo (aprovando projetos de lei trazidos por parlamentares) e Legislativo (votando em leis criadas pelo Executivo) demonstram a ineficiência do sistema político e da falta de clareza das regras fiscais no Brasil. Assim, temos um Governo onde o Executivo permite que projetos de parlamentares

específicos recebam prioridade no orçamento graças aos votos destes mesmos parlamentares em projetos elaborados pelo Executivo. E da mesma forma, temos projetos parados para a aprovação do Executivo de parlamentares que não votaram a favor de projetos elaborados pelo Governo Federal.

Este trabalho tem como objetivo através de um debate teórico, analisar a importância dos fatores políticos na determinação do orçamento público no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública. A hipótese levantada é de que o cenário político brasileiro interfere diretamente nas regras fiscais e processos orçamentários do país. Para que este objetivo seja atingido, o material divide em quatro capítulos, onde se introduz a teoria da *Public Choice*, estuda-se o sistema político brasileiro, entende-se o ciclo orçamentário do Brasil e por fim, conclui-se a correlação entre as variáveis citadas.

2 ESCOLHA PÚBLICA E POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

2.1 O PAPEL DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E SUAS ORIGENS

A economia teve em sua fase inicial a maior parte dos economistas a seu dispor para a identificação dos fenômenos econômicos. Como citam Alves e Moreira (2004) em sua obra *O que é Escolha Pública?*, estes economistas tinham como foco descobrir e delimitar o que era ou deveria ser o objeto formal da economia. As teorias tinham como objetivo principal explicar o comportamento dos indivíduos no setor privado da economia e as relações comerciais e monetárias entre eles.

O ponto é que necessariamente, uma ciência depende da outra, e isto foi percebido somente após séculos em que problemas físicos, químicos, sociais, econômicos ou morais foram tratados como áreas totalmente distintas. Para que houvesse um maior entendimento dos objetos estudados, áreas precisaram começar a se comunicar e a interdisciplinaridade tomou forma. Portanto, “não existe assim uma parte da realidade que seja econômica, mas sim uma forma econômica de olhar para a realidade, toda a realidade.” (ALVES, MOREIRA, 2004).

A partir deste momento, houve a percepção de que “todos os assuntos correntes da vida do homem poderiam ser objeto da economia.” (NEVES, 1998, apud ALVES, MOREIRA, 2004, p. 11). E à luz desta definição, surge a Teoria da Escolha Pública – a *Public Choice*, refazendo ligações entre a Economia e a Política antes deixadas de lado nos estudos econômicos, bem como nos estudos sociais. Ela veio para romper a separação entre a ciência política e a economia. Esta Teoria centraliza suas discussões partindo de duas premissas-chave, a de que o governo não corrige corretamente as falhas de mercado e que o individualismo é uma característica presente em todos os seres humanos, sejam eles figuras políticas ou cidadãos.

As questões levantadas pela sociedade não são examinadas à luz dos critérios de justiça e moralidade, mas antes na base da força eleitoral ou financeira dos grupos que a apoiam. Semelhantes desvios da prática política geram, com o tempo, desconfiança e apatia e consequentemente diminuição da participação política e do espírito cívico no seio da população, que se sente prejudicada e desiludida. Disto resulta a crescente incapacidade de enquadrar os interesses particulares numa coerente visão do bem comum. (SCHUMPETER, 1984, apud. ALVES, MOREIRA, 2004, p. 14)

Outra definição da Teoria da Escolha Pública foi elaborada por Cruz (2012), que acredita que esta “tem seu foco voltado para o comportamento das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões políticas, traçando um paralelo entre as escolhas individuais e coletivas. “ (CRUZ, 2012, p. 4)

Aqui é importante discutirmos sobre o conceito de bem comum, que pode ser definido como o interesse comum na troca. Alves e Moreira entendem que Streissler estuda o Estado como representante do povo no estabelecimento das chamadas “regras do jogo” dentro das quais as pessoas atuam. Ele afirma que é bom que os políticos se vejam fortemente controlados pela população tanto constitucionalmente como pelas forças de mercado. Este seja, segundo ele, o melhor meio de evitar que estes atuem com base em meros interesses privados, favorecendo sua própria posição através daqueles que o elegeram. Ainda segundo os autores Alves e Moreira, Seldon, já dizia que “mesmo os homens maus podem ser levados pelo mercado a fazer o bem, enquanto bons podem ser induzidos pelo processo político a fazer o mal. ” (SELDON, 1990, apud. ALVES, MOREIRA, 2004, p. 19)

A correção das falhas de mercado observada na economia muitas vezes necessita da intervenção do Estado para que sejam estas passíveis de correção, aumentando o bem-estar social e a eficiência da economia. Isto porque, segundo Alves e Moreira (2004), o Governo supostamente tem ao seu dispor os meios, conhecimentos e capacidades para intervir, estabelecendo assim a situação mais vantajosa. Esta intervenção portanto, necessita de imparcialidade para que as falhas de mercado sejam corrigidas da melhor maneira possível no cenário político, econômico e social que o Estado apresentar. Imparcialidade esta que na maioria dos momentos não é encontrada nas discussões e decisões políticas tomadas, em virtude do egoísmo do político ao assumir o poder, pensando somente em seu bem-estar e em se manter no cargo alcançado. A Teoria da Escolha Pública vem para colocar em discussão este e outros problemas que surgem a partir do egoísmo inerente e natural do ser humano detentor do poder.

Nas últimas décadas, o conceito do “Estado corretor” de falhas de mercado vem sendo questionado, e buscam-se alternativas que venham a evitar intervenções severas e ainda assim, promover o eficiente desempenho das funções fundamentais do Estado, para que o Estado continue sendo Estado, e que a democracia continue sendo exercida em sua plenitude.

E é neste momento, que surge o estudo aprofundado da Teoria da Escolha Pública, procurando conciliar uma análise do processo político, da ação coletiva e das práticas governamentais, que nas palavras de Alves e Moreira (2004), “consiste, grosso modo, na aplicação da análise econômica à política.” Os precursores da Teoria são os autores: James McGill Buchanan e Gordon Tullock, os quais apresento mais afundo futuramente.

Segundo Alves e Moreira,

Os economistas deveriam assim centrar-se no estudo dos fenômenos de mercado enquanto que a análise dos sistemas e processos de decisão coletiva fora do mercado ficaria a cargo dos sociólogos e cientistas políticos. (ALVES, MOREIRA, 2004, p. 28)

A ciência política tem como uma de suas principais preocupações a determinação da forma ou o rumo moral correto a seguir, e tentar desta forma promove-lo juntamente aos detentores do poder e da opinião pública. Em contrapartida, uma característica da Teoria da Escolha Pública, é o objetivo de “determinar como funcionam efetivamente as instituições e como agem os indivíduos no contexto com vários papéis que assumem no âmbito do processo político.” (ALVES, MOREIRA, 2004). Neste caso, precisam levar-se em conta os reais feitos, motivações e virtudes dos indivíduos.

Há uma visão dualista em relação ao comportamento humano, de acordo com a ciência política. Segundo a visão antes levada em consideração quando se diz respeito ao comportamento dos indivíduos no mercado acredita que os mesmos agem de acordo com os próprios interesses, porém, suas ações relacionadas à esfera política são motivadas pelo interesse público, de toda a população. Assim, aqui acredita-se que existem dentro de um mesmo ser humano, duas personalidades distintas, uma orientada pelo egoísmo quando se situa no mercado, e outra que “misteriosamente” surge quando o interesse envolve seu público eleitor e as bases políticas aliadas. Quanto ao comportamento dos indivíduos no mercado, à luz da Teoria da Escolha Pública, acredita-se que tal diferenciação de comportamentos não existe. E o mesmo sujeito, após eleito, continuará com o seu interesse próprio a prevalecer, independente do cenário em que se encontre.

Neste caso, em que assumimos que os indivíduos tendem a se comportar da mesma maneira independente da situação que se encontram, sempre dando

preferência ao particular ao invés do público, poderíamos pensar que não existe diferença entre processos de mercado e os mecanismos políticos de decisão coletiva. Para que não haja tal pensamento:

A diferença básica e fundamental que distingue a política do processo de mercado é que através da primeira são impostas às minorias perdedoras as decisões decididas pelas majorias vencedoras. Numa democracia, todos os cidadãos têm o direito de votar, mas apenas atingirão seu objetivo se estiverem ao lado da maioria. Já no mercado, cada indivíduo é soberano na sua esfera de ação pessoal, suportando diretamente os custos de suas decisões. (ALVES, MOREIRA, 2004, p.30)

É impossível discutir a Teoria da Escolha Pública sem citar os primeiros autores da história a oferecerem um material que se aproxima do que mais à frente foi definida como *Public Choice*. Alves e Moreira primeiramente citam Maquiavel (1469-1527), que acreditava que a conduta dos agentes políticos em geral é analisada sob uma perspectiva amoral em sua obra *O Príncipe* (1532). Percebe-se isto em: “O Príncipe deve ser crente, não porque acredite em Deus, mas porque assim é mais fácil manter-se no poder.” (MAQUIAVEL, 1532, apud ALVES, MOREIRA, 2004, p. 32).

Logo após os autores estudam Hobbes (1588-1679) em sua obra *Leviathan* (1650), que explica que o Estado, cumprindo contratos e assegurando a segurança, possibilita o estabelecimento de uma ordem social alargada num contexto onde os indivíduos têm como motivação principal para atingir seu interesse próprio. Ele ainda defende a origem do Estado como forma de os indivíduos saírem de um estado de natureza caracterizado pela desordem e pelo conflito permanente.

Outro exemplo citado por Alves e Moreira é o pensador David Hume (1711-1776) em seus ensaios sobre economia também pressupõe que os indivíduos são motivados pelos seus próprios interesses e não pelo interesse geral. O autor defende que “todos os Governos absolutos dependem em grande medida da administração; e este é um dos grandes inconvenientes desta forma de governo.” (HUME, 1741-1742, apud Alves, Moreira, 2004, p. 34). Sendo assim, um bom governo dependeria da correta abordagem moral por parte de quem é detentor do poder.

Talvez um dos economistas mais conhecidos por seus pensamentos individualistas seja Adam Smith (1723-1790), com sua tese de que os indivíduos

agem essencialmente (não exclusivamente) em busca de seus interesses egoístas. Para ele, a partir destes interesses, é preciso encontrar-se um limiar que permita que o particular seja exercido de forma a promover o bem comum. Smith defende a liberdade econômica, e com isso, acredita que a partir das trocas realizadas nos mercados é possível promover o progresso econômico e o bem-estar social.

Schumpeter (1883-1950) focou sua análise na democracia enquanto processo competitivo. Em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942) ele define a política “como uma competição entre os políticos pela aquisição e a manutenção do poder.” (ALVES, MOREIRA, 2004). Segundo ele:

O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população. (SCHUMPETER, 1984, apud ALVES, MOREIRA, 2004, p.35)

O pensamento de Schumpeter se contrasta com o pensamento clássico, onde se acreditava que o povo possui uma opinião racional, e em regime democrático, esta vontade ou opinião era expressa através da escolha de seus representantes, que zelariam pela vontade da maioria. Segundo ele, os políticos lutam pelos votos da população em busca do poder, e não em virtude da vontade dos eleitores que o colocaram em sua posição. Schumpeter vê o interesse geral, a seleção de pessoas com o interesse público, como uma ilusão. Sendo assim, quando o político atinge o poder, seus esforços são dirigidos para permanecer nesta posição e é isto que determina suas ações, não a vontade do povo.

A respeito de finanças públicas, o economista que se destaca como precursor direto da Teoria da Escolha Pública é o sueco Knut Wicksell (1851-1926). Já em 1896 ele expressa sua preocupação pelo sistema vigente que ele poderia ser caracterizado como “ineficiente e injusto” no momento em que medidas políticas são aprovadas por uma maioria de votos. Para ele, este sistema teria como consequência prejudicar os interesses e direitos das minorias sobre as majorias que ganhassem por votação. Ele vai além dizendo que se as minorias forem coagidas através das decisões tomadas pela maioria e assim lhe são impostas pelo Estado, pode haver uma oposição declarada ao próprio regime democrático. Desta forma, as decisões majoritárias podem violar o interesse de um número considerável de cidadãos.

Segundo a teoria de Wicksell, para que uma nova despesa pública fosse aprovada, ela precisaria beneficiar a totalidade da população e esta mesma totalidade precisaria aprova-la. No caso, não faria sentido uma parcela que não concorda com a medida contribuir com algo que não favorecesse seus interesses financeiros. Logo, acredita-se aqui que uma votação só passaria por aprovação em casos em que a decisão positiva fosse unanime, respeitando as preferências individuais. Porém Wicksell reconhece a dificuldade na implementação desta medida, e sugere alternativas à unanimidade, como a exigência de maiorias qualificadas. Assim, para ele, quanto mais próximo a votação estivesse da unanimidade, maior seria a justiça e eficiência da sociedade. Ainda assim, o autor defende a criação do direito do veto às minorias sobre as decisões da maioria, sempre que possível, tentando ainda estabelecer a justiça nas votações.

Outra contribuição de Wicksell em suas propostas é a exigência de que “quaisquer iniciativas que envolvam despesas públicas estejam associadas às correspondentes propostas de tributação, no montante necessário à cobertura dos custos envolvidos.” (ALVES, MOREIRA, 2004).

Anthony Downs, em sua obra *Teoría Económica de la Democracia* (1957), desenvolve sua análise na tese de que os partidos políticos têm como principal objetivo maximizar o seu apoio eleitoral. “Uma vez que os políticos têm como principal objetivo chegar ao poder, isso implica que apresentarão as ideias e apoiarão os grupos de interesses que julguem permitir-lhes obter mais votos.” (ALVES, MOREIRA, 2004). Quanto aos eleitores, o autor pressupõe que eles se comportam de forma racional, e decidem votar pensando em seus interesses individuais. Downs chega à conclusão de que na democracia, para a maioria dos eleitores, o comportamento mais racional será votar de forma desinformada ou não votar, visto que os benefícios de análise para o voto consciente são baixos comparados com os custos altos das informações necessários sobre os candidatos em questão. Aqui, dá-se razão à teoria de que cidadãos bem informados originariam resultados eleitorais mais eficientes, que beneficiariam também os não informados.

Após todas as explanações acima de pensadores precursores da Teoria da Escolha Pública, concluímos que:

Se a estabilidade política numa democracia é assegurada através da discriminação contra minorias e se as votações por maioria produzem ineficiências na alocação de recursos e graves injustiças sociais, então, para que a democracia possa reclamar legitimidade normativa, será

necessário definir um enquadramento constitucional que garanta o respeito pelos direitos de todos os indivíduos. (ALVES, MOREIRA, 2004, p.48)

2.2 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública, neste capítulo estudada, segundo Alves e Moreira:

A teoria da escolha pública analisa o comportamento dos indivíduos nos vários papéis que assumem no processo político (eleitores, candidatos, políticos eleitores, burocratas, membros de grupos de pressão, etc.) de forma a melhorar a nossa compreensão a respeito das complexas interações institucionais que determinam o funcionamento real do Governo e da Administração Pública. (ALVES, MOREIRA, 2004, p.51)

Para tanto, partimos aqui, do pressuposto assumido anteriormente de que os indivíduos são movidos por seus interesses individuais, tanto dentro quanto fora da esfera política, contrapondo a visão idealista de que ao entrar para o meio político, o indivíduo tem a sua vontade voltada para o interesse público.

A Teoria da Escolha Pública baseia-se no individualismo metodológico, análise a qual se entende que os indivíduos agem, em última instância, segundo escolhas e ações individuais. Não se nega a dimensão social do ser humano, somente pressupõe-se que as ações são levadas por indivíduos com seus próprios interesses. Acredita-se, porém, que o coletivo pode e acaba por influenciar as decisões individuais, tendo que os indivíduos se influenciam mutuamente.

Reconhecendo a relevância do individualismo metodológico para a Teoria em questão, iremos estudar as características básicas do Estado. Ele, por sua vez, “teria objetivos, motivações e valores próprios, independentemente dos indivíduos que o constituem.” (ALVES, MOREIRA, 2004). As escolhas políticas, porém, são feitas por indivíduos, que tem interesses próprios, e muitas vezes divergentes entre si. Sendo assim, o interesse geral defendido pelos idealistas acaba por ser ineficaz, de certa forma, visto que sempre haverá interesses particulares sendo levados em consideração a cada decisão tomada no âmbito político.

Portanto, o Estado não é uma entidade ou um conjunto de processos criado por indivíduos na expectativa de “melhorar a situação”. A ação coletiva é entendida como vários indivíduos com um interesse em comum, que agem juntos para atingi-lo. Em momento nenhum aqui é levado em consideração o bem comum, a vontade da população ou o bem-estar geral, mas sim, vários interesses individuais

convergentes. Desta forma, o processo político acaba por beneficiar alguns em prejuízo de outros, e a existência desta falha é uma das preocupações dos que desejam uma sociedade livre e justa, em que os direitos individuais de cada indivíduo sejam protegidos.

Em sua obra, Buchanan procura fazer uma comparação entre os economistas e os políticos. Enquanto os primeiros têm como objetivo e parâmetro principal na tomada de decisão a eficiência final nas políticas aplicadas, buscando sempre a alocação ótima dos recursos disponíveis, o segundo grupo almeja a conquista e a estadia no poder, que são alcançados única e exclusivamente através do voto da população. Buchanan então, segundo a análise de Dias (2009), preocupa-se em estudar a possível limitação dos poderes do Governo para que se evite ao máximo as falhas de mercado.

Outro ponto ressaltado por Alves e Moreira (2004) é o de que não há razão para acreditarmos que o Governo possua soluções mais justas e eficazes que o mercado. Aqui, os autores elencam pontos que valem a pena serem considerados. Em primeiro, necessitando da intervenção governamental, deve se explicar não somente os objetivos a serem atingidos, mas também todos os custos envolvidos na ação, os recursos humanos utilizados e os métodos de avaliação a utilizar na obtenção dos objetivos desejados. Em segundo lugar, é necessário ter sempre em mente que uma imperfeição de mercado não necessariamente justifica uma intervenção do Governo. O terceiro ponto, é estudar os processos de Governo para tentar aumentar a eficiência. E por último, em quarto lugar, devemos comparar, igualmente, a alternativa de mercado e a intervenção estatal em cada momento considerado.

Acredita-se que “os eleitores serão muito mais facilmente enganados no processo político (enquanto eleitores) do que no mercado (enquanto consumidores).” (ALVES, MOREIRA, 2004). Isto porque no âmbito político, os processos acontecem de forma diferente de como acontecem no mercado. Assim, a ignorância dos eleitores é tida como um comportamento racional, enquanto como consumidores, eles buscam maximizar seus lucros e utilidades. É prudente e compreensível que os indivíduos desconfiem do comportamento dos políticos.

Ter pouca confiança nos políticos e usar o processo eleitoral para disciplinar, na medida em que eles podem ser disciplinados, é a atitude apropriada e conduz a uma atitude de algum cinismo relativamente às

campanhas eleitorais. (TULLOCK, SELDON, BRADY, 2002, apud ALVES, MOREIRA, 2004, p.61)

Sendo assim, se a maioria dos eleitores escolher estar mal informado e como já vimos, os políticos são guiados pelos próprios interesses, o processo político democrático poderá, desta forma, facilmente dar origem a resultados que vão contra o interesse dos eleitores.

Ainda pensando em maximizar o interesse dos eleitores e minimizar a insatisfação, Alves e Moreira citam a teoria do eleitor mediano. Esta, segundo os autores, defende a prerrogativa de que a vitória do candidato em posição mediana nas eleições – nem o primeiro, nem o último nas pesquisas de voto – minimizaria a insatisfação total dos eleitores e em teoria, seria uma saída eficiente. Entretanto, deve-se ponderar que “os eleitores tendem a estar interessados com diferentes graus de intensidade nas diversas matérias que os afetam. “ (ALVES, MOREIRA, 2004). Sendo assim impossível encontrar um equilíbrio entre os candidatos para que haja uma decisão mediana aceitável.

Uma maneira de melhorar este cenário seria através dos partidos políticos, de acordo com Alves e Moreira (2014) em um estudo com base em textos de Tullock, Seldon e Brady. Os partidos tendem a criar ideais, políticas com as quais os eleitores poderão se identificar e escolher. Desta forma, são formadas maiorias de apoio através de coligações de interesses particulares que se identificam com o que é defendido pelo partido em questão.

2.3. A CONSTITUIÇÃO, VOTAÇÕES E O MELHOR PARA O ESTADO

Para iniciar a discussão sobre Constituição, precisa-se fazer a diferenciação entre política corrente e política constitucional. Alves e Moreira citam que em 1962, com a obra *The Calculus of Consent*, os autores Buchanan e Tullock fizeram esta diferenciação entre as duas políticas acima citadas. A política corrente se refere às decisões do cotidiano tomadas diariamente por maioria simples nas assembleias legislativas. A política constitucional se volta para as decisões tomadas em todo o restante da atividade política.

A distinção que acima é citada foi desenvolvida pelos autores para que se pudesse determinar quais devem ser as características para uma “boa Constituição”.

Por “boa”, entende-se “um conjunto de regras que limitam os custos do processo político para os indivíduos, protegendo-os, tanto quanto possível, dos problemas associados às votações por maioria.” (ALVES, MOREIRA, 2004). Alguns dos deveres da Constituição para com os cidadãos são: limitar ao máximo os custos das decisões tomadas por maioria, impedir a exploração das minorias, proteger os direitos individuais e permitir o estabelecimento de uma ordem de interação humana.

Muitas vezes, o indivíduo aceita submeter-se a regras sociais, ou normais constitucionais que irão assegurar direitos à vida, à liberdade e à propriedade, pois acredita que assim irá minimizar sua possibilidade de conflito com terceiros, seja o terceiro outro indivíduo, ou o Estado. Ora, se estas regras sociais que são seguidas apontam para objetivos particulares ou políticas concretas que privilegiam um grupo em detrimento de outros, a Constituição em si será posta em causa e os direitos iguais para todos os indivíduos não estarão sendo garantidos.

Sendo assim, a Constituição necessariamente precisa colocar limites na atuação do Estado e aos poderes do Governo, e reconhecer os direitos iguais de todos os cidadãos perante a lei, para que não haja preferências nas políticas adotadas em benefício de um indivíduo ou grupo específico.

A Teoria da Escolha Pública tende a se aproximar de um conceito de Estado nomocrático, em que a função essencial do Estado consiste na aplicação das regras de conduta justa. Em oposição à nomocracia tem-se a teleocracia, onde valoriza-se o império dos homens ao invés das leis, logo, as leis seriam meros instrumentos a serviço do homem, e poderiam sofrer mudanças arbitrárias.

Segundo Tullock, um dos elementos fundamentais da Teoria da Escolha Pública é o sistema de votação fraudulento, que frustra os eleitores fazendo-os acreditar que ele reflete fielmente as preferências dos eleitores.

Uma prática interessante de ser aqui citada é o fenômeno de *logrolling*, que consiste na troca de votos de forma a garantir a aprovação de leis. Este é um fenômeno comum nos sistemas políticos, porém a maioria dele é ocultado para não afetar eleitores que consideram a prática imoral. Existe então, o *logrolling* explícito, onde não há ocultação da troca de favores e votos, e existe o *logrolling* implícito, encontrado segundo Alves e Moreira, na maioria das negociações relativas a Orçamento de Estado. A garantia do apoio de alguns deputados ao Orçamento como um todo é feita a partir da transferência de subsídios para a região ou um projeto que o deputado esteja planejando ou liderando.

A prática da troca de votos, ou *logrolling*, não é de todo o mal, de acordo com os autores Alves e Moreira. Muitas vezes, esta é a forma de uma minoria fazer passar suas propostas, negociando a troca de votos. Porém, em muitos, ou na maioria dos casos, o *logrolling* diminui a eficiência do Estado. Através dela, projetos ineficientes, que vão beneficiar somente uma região ou um grupo, podem receber a maioria dos votos e terem seus custos rateados entre todos os contribuintes. Este é o principal efeito negativo da prática em discussão.

Há também a prática de *lobbying organizado*, onde um pequeno grupo de pessoas, empresas ou associações empresariais organiza-se para apoiar ou derrubar alguma medida a ser tomada. Algo a se pontuar, conforme comenta Cruz, é o fato de que normalmente estes grupos são formados por pessoas altamente inteligentes, influentes e motivadas, decididas a fazer com que o desejo do grupo seja alcançado mediante favores políticos trocados, normalmente. Muitas vezes os grupos chamam a atenção do Congresso devido às pressões exercidas e têm suas medidas aprovadas ou reprovadas, mediante acordos – estes envolvendo favores ou não.

2.4. APLICAÇÕES DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Ao estudar a Teoria da Escolha Pública, não se pode deixar de lado suas múltiplas aplicações a problemas concretos e a necessidade de uma abordagem interdisciplinar. Esta necessidade surge do fato de que a Teoria em si é tida a partir de várias áreas do conhecimento que permitem assim, um estudo mais amplo a partir da perspectiva escolhida.

Uma das melhores aplicações da Teoria da Escolha Pública acontece em Portugal, onde de acordo com Alves e Moreira, a maior parte da despesa pública vem crescendo de tal forma que o Estado tem absorvido cerca de metade da riqueza produzida. A tendência é de crescimento desta despesa, mesmo quando os governantes em seus discursos apontam o contrário. Mesmo com a devolução à iniciativa privada e à sociedade, o Estado ainda monopoliza o fornecimento de muitos serviços como saúde, educação, meios de comunicação social, transportes e parte das obras públicas. Serviços estes que poderiam ser oferecidos com a mesma excelência - ou até maior – pelo setor privado. Alves e Moreira colocam o ponto de que por mais que serviços como educação e saúde devam ser garantidos pelo

Estado, estes não deveriam ser monopolizados por ele, permitindo que a população escolha entre o mercado para a execução destes. Além deles, Dias (2009), em seu artigo pontua que o crescimento ineficiente dos gastos públicos e da burocracia tornam muitas vezes o público menos eficiente do que o privado.

Junto a este estudo referente ao crescimento da despesa pública em Portugal, surge a *ilusão da gratuidade*, que nada mais é que o fenômeno que explica a população acreditando que os serviços acima citados monopolizados pelo Estados são ofertados de forma gratuita à população. Isso é gerado pois estes serviços são financiados pelo povo como um todo. Porém, o que realmente acontece é que os grupos beneficiados são minoria e toda a população acaba pagando para o benefício de alguns. Neste caso, há a insatisfação de sistema ineficiente pela parte dos pagantes que não usufruem dos serviços concedidos à minoria.

Uma alternativa para minimizar os problemas associados ao processo político e a votações é a descentralização das competências que possam ser exercidas a nível local. Este ponto vai de encontro a outro princípio, o da subsidiariedade. Este defende que tudo que possa ser executado por indivíduos no mercado não deve ser apropriado pelo Estado, exige também que as funções que possam ser exercidas a nível local, municipal ou regional não sejam exercidas pelo Governo Federal.

Segundo Alves e Moreira (2014), Tullock acreditava que muitas atividades desenvolvidas pelos Governos, não necessariamente precisam ser exercidas em âmbito nacional. Quando não há esta necessidade, o autor justifica que faz sentido que as decisões sejam tomadas pelos cidadãos que serão diretamente impactados pelas políticas e decisões tomadas, visto que os mesmos serão os mais interessados na aprovação, ou não das medidas em questão. Desta forma, haverá a diminuição de fenômenos como a ignorância e o desinteresse dos eleitores, fenômenos já aqui citados anteriormente. Além disso, “há uma menor diluição dos efeitos das políticas, o que dificulta a exploração de minorias através do processo políticos.” (ALVES, MOREIRA, 2004)

Segundo os autores Alves e Moreira, na perspectiva da Teoria por nós aqui debatida, seria desejável a descentralização dos impostos, sendo o nível municipal o que mais os agrada para a definição da carga fiscal. A justificativa para tal decisão, é que sendo a carga fiscal cobrada de maneira municipal, haveria uma maior recepção em relação aos custos e benefícios sentidos pelos cidadãos, por serem estes uma

minoria perto da cobrança de forma federal ou estadual. Acredita-se que o efeito das políticas – sendo ele positivo ou negativo – possa ser sentido de forma mais direta no momento em que a cobrança é feita de maneira municipal.

2.5. CONCLUSÕES SOBRE A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Alves e Moreira ponderam que para maior efetividade do sistema, é necessária a mudança ética, de virtudes e bons hábitos, orientadas a serviços da população. Além disso, outra necessidade indiscutível e já amplamente discutida é a melhora no sistema de educação. Percebeu-se que o aumento da despesa e da intervenção governamental não trouxe mais qualidade para o sistema de Portugal, no caso, algo que à luz da teoria não é nenhuma novidade. Este resultado não é somente apresentado no país português, mas sim em inúmeros países subdesenvolvidos ao redor do mundo.

Os principais afetados pela ineficiência na educação sem dúvidas são os alunos inseridos em classes marginalizadas, que dependem do ensino estatal para se desenvolver. Estes têm suas capacidades subutilizadas da forma que é administrado o sistema sem qualidade e nenhuma exigência.

É importante ressaltar, baseando-se aqui na conclusão tomada por Cruz, que a Teoria da Escolha Pública aponta falhas no sistema, mas em momento nenhum se opõe a ele. As análises acima realizadas e trazidas nas obras que estudam a Teoria tão somente trazem subsídios para que se admitam falhas que existam no sistema e assim se prossiga para a sua correção. A Teoria também tem como prerrogativa, como descrito acima, que os indivíduos são egoístas, estando na esfera política ou não. Esta afirmação não faz dos políticos seres desonestos ou criminosos, simplesmente os trata como pessoas como as outras, com qualidades, defeitos e interesses próprios.

Estes interesses particulares se alteram de indivíduo para indivíduo, porém a Teoria prevê que os comportamentos egoístas não podem ser ignorados, como eram nas teorias políticas e sociais clássicas. Alves e Moreira encontram uma ótima definição para a Teoria:

A teoria da escolha pública veio colocar em causa esta presunção implícita, analisando mais profundamente a situação de alegadas falhas de mercado e detectando potenciais falhas do Governo nas intervenções na economia e na sociedade. (ALVES, MOREIRA, 2004, p. 124)

A *Public Choice* vem, de certa forma, trazer uma nova visão do sistema democrático a uma sociedade já insatisfeita com a atual forma de gestão. Basicamente, a Teoria afirma através de uma análise econômica que é errôneo crer que o Governo deve fornecer serviços que a população possa usufruir no mercado. O intervencionismo estatal, desta maneira, é atenuado.

Discussões trazidas a partir do estudo aprofundado da Teoria da Escolha Pública mostram que é possível uma melhor administração do sistema democrático, buscando soluções consistentes e racionais, mesmo com a existência das falhas de mercado, que são inevitáveis.

3 UMA ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

3.1 A REPÚBLICA FEDERATIVA PRESIDENCIALISTA DO BRASIL

Desde a criação dos sistemas políticos, é possível observar diversos regimes implementados nas mais diferentes regiões do mundo e nas mais diferentes épocas. Dentre as formas de governo, podemos aqui citar o regime de monarquias absolutas, ditaduras militares, repúblicas presidencialistas entre inúmeras outras. O Brasil é uma República Federativa Presidencialista. Tem-se como República, pois o Chefe do Executivo tem seu cargo como temporário. É Federativa, pois, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, os seus 26 estados, o Distrito Federal, seus 5.565 municípios têm autonomia política (IBGE, 2002, apud Anastasia, 2015). E por último, Presidencialista dá-se ao fato de que o presidente eleito tem a função múltipla de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Como Fátima Anastasia (2015) cita em sua discussão sobre a federação brasileira, o país possui um grau de desigualdade socioeconômica extremamente elevada. É perceptível a discrepância em termos de educação, renda e condições de moradia entre o sudeste brasileiro versus regiões norte e nordeste, dados estes que serão levantados futuramente neste material onde se analisa o perfil dos eleitores no Brasil.

Anastasia percebe que quanto maior a extensão territorial do país – Estados Unidos, Canadá, México, por exemplo – maior a probabilidade da organização se dar por meio de federações, aproximando a população dos governantes e permitindo ações mais rápidas e diretas a favor de determinada região. Além da facilidade em controlar e fiscalizar as funções do representante. Sendo o Brasil o quinto país em área territorial no mundo, faz sentido a escolha do modelo.

A ideia de democracia traz a sensação de menor grau de tirania, visto que o poder é dividido entre vários representantes com ideais dos mais diversos, convergindo a favor do bem estar da nação. Porém, por mais plural que possa ser o governo brasileiro, a Constituição acaba por delimitar os papéis autônomos da União, dos estados e municípios de forma que na União concentra-se a maioria das decisões – além do poder de veto do Presidente -, gerando pouca autonomia aos estados através de competências como criação de regiões metropolitanas e exploração dos serviços de gás canalizado, por exemplo. Em termos de

representatividade dos estados perante a União, percebemos uma situação desproporcional. O método de representação, a ser discutido mais a frente, penaliza estados com mais habitantes e favorece estados menores, trazendo a estes maior representatividade, tanto na Câmara dos Deputados, quanto na Assembleia Legislativa.

O poder de veto concedido ao Presidente muito se assemelha com o poder dos governadores. Segundo Anastasia, eles possuem inúmeros poderes de agenda e veto, utilizados para criar dependência e obediência frente a sua banca, gerando aprovação de propostas no Legislativo. Observa-se que “(...) governadores têm total discricionariedade para nomear e demitir seu gabinete e gozam de exclusividade na proposição de matérias tributárias e orçamentárias (...)” (ANASTASIA, 2015). Além de “(...) vetar total ou parcialmente os projetos de lei encaminhados para sua sanção e pedir urgência na tramitação de matérias de sua autoria, o que lhes permite atropelar o processo legislativo (...)” (ANASTASIA, 2015). Aqui, a assimetria informacional permite que os governadores, e até o Executivo ocasionalmente, tomem decisões que os beneficiem, ou beneficiem a seu eleitorado, frente às necessidades da União.

É sabido que a discrepância entre os estados brasileiros traz uma dificuldade ainda maior no ato de governar. Junto a isso, percebe-se uma falta de especialização dos governantes, no Executivo e no Legislativo, os quais não são, muitas das vezes, *experts* em finanças públicas, administração pública, dentre tantas outras competências, e fazem com que as suas tarefas complexas do dia a dia de um governante não sejam aproveitadas para o bem público em seu máximo potencial.

Ainda sobre desigualdades, Anastasia encerra seu texto comentando que

Enquanto persistir a gigantesca assimetria entre estados e entre cidadãos, ela será a expressão da incapacidade de nossas instituições políticas de realizarem os preceitos constitucionais que apontam para a diminuição das desigualdades e das assimetrias entre os brasileiros, os entes da Federação e as regiões do país. (Anastasia, 2015, p.155)

Tendo a consciência de tamanha desigualdade nas terras brasileiras, ao analisar o real conceito de democracia, trazido por Lamounier (2015), tem-se que para que a democracia possa funcionar em seu total potencial, há de se ter uma

sociedade participativa e um eleitorado composto por cidadãos altamente escolarizados e autônomos de suas escolhas. Cenário claramente não observado no âmbito brasileiro. Além de contar com regiões de extrema pobreza e baixíssima escolaridade, muitos dos eleitores não se fazem autônomos de suas escolhas eleitorais. Lamounier sabiamente coloca que “Ela (a democracia) não se configura após a solução dos conflitos, mas à medida que a sociedade aquiesce em tentar solucioná-los por meio de eleições.” (LAMOUNIER, 2015). Sendo assim, ter-se-ia então um sistema de eleições limpas e conscientes, onde o caminho do governo é ditado pelos seus eleitores, que aceitam ou não as mudanças propostas pelos governantes e os responsabiliza pelos seus atos e tem a imprensa como aliada na vigilância pelo bom desempenho governamental da nação.

Por mais ideal que seja o cenário acima traçado, sabe-se que a credibilidade no processo eleitoral brasileiro, tido pelos seus próprios eleitores é diminuída cada vez mais. Através da autonomia dos eleitores, de um Estado neutro e um eleitorado numeroso, é possível extrair o melhor dos mundos da democracia. Países em um nível de desenvolvimento mais avançado como Estados Unidos e Canadá, por exemplo, acabam por experimentar discussões e debates regulares a respeito das atitudes de seus governantes – o que não necessariamente faz com que os eleitores estejam satisfeitos com os representantes no poder.

O processo democrático e eleitoral brasileiro andou a passos de formiga em seu início. Lamounier observa que em 1930, nas eleições para presidente houve apenas 2 milhões de votos, representando 5% da população total. Após a entrada dos analfabetos, das mulheres e dos eleitores com renda mais baixa e passando por períodos como o regime militar, no censo entre 2004 e 2008 já se observou 70% da população total votante. Os passos para que o eleitorado seja cada vez mais heterogêneo vêm acontecendo cada vez mais rápido, porém ainda não é possível afirmar que o cenário atual é satisfatório em termos de conscientização dos eleitores envolvidos no processo.

Lamounier pondera que “O funcionamento da ordem democrática requer uma alto grau de responsabilidade e autorrestrição por parte dos principais protagonistas (individuais e coletivos).” (LAMOUNIER, 2015). E que a distância real entre ter um sistema democrático e efetivamente fazê-lo funcionar é grande. Cenário este que traz uma sensação de impotência e desamino à população. Percebe-se nos poderes Executivo e Legislativo, governantes preocupados com seu

próprio êxito e deixando o êxito da União em segundo plano. A presença do Estado nas decisões de distribuição, regulação e alocação de investimento, feitas por representantes focados em sua base eleitoral e em garantir sua reeleição permite que o processo não seja imparcial e as decisões muitas das vezes não são tidas como o melhor caminho para o todo.

Observaremos nos tópicos a seguir um estudo sobre o funcionamento da burocracia, do sistema de poderes brasileiro, do sistema eleitoral e o perfil do eleitorado brasileiro. Tópicos estes que se comunicam diretamente com o conteúdo trazido até aqui.

3.2 OS TRÊS PODERES DE ESTADO: UMA BREVE INTRODUÇÃO

De forma que o modelo democrático, federalista e presidencialista da União possa funcionar em seu completo potencial, divide-se o país em três grandes poderes. Segundo Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”, datada de 1748, o autor afirma que “só o poder freia o poder”. Logo, para que não houvesse autoritarismo nas decisões governamentais, cria-se diversos poderes para dividir as responsabilidades de governar. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2, esta descentralização de poderes é chamada de “Sistema de Freios e Contrapesos” como bem relembra Guimarães (2005).

São os três poderes em questão: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O Poder Legislativo é criado para de fato, legislar sobre as necessidades da nação. Logo, os legisladores têm a função de criar e analisar leis que de sirvam para a manutenção e melhora do bem estar da sociedade, das empresas e da nação. Além desta, tem também a função de fiscalizar os outros dois poderes – Executivo e Judiciário – garantindo que os mesmos estejam cumprindo as funções a cada um determinadas. Já o Poder Judiciário como bem complementa Guimarães, tem o papel complementar ao Legislativo, possuindo assim uma jurisdição complementar. Enquanto os legisladores elaboram as normas e leis a serem decretadas, através de suposições e possibilidades, o Judiciário vem aplicar a lei já concretizada e aprovada. Por fim, o Poder Executivo possui a função de administrar o organismo governamental de acordo com as leis trazidas pelo Legislativo.

Dentro do mecanismo Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) é órgão da maior estância na nação, tendo jurisdição sobre todo o território brasileiro. Como sua principal função, tem-se a guarda e garantia da execução da Constituição Federal. Assim, Guimarães observa que o órgão é responsável tanto por julgar o controle da constitucionalidade até julgar altas autoridades por infrações penais comuns – como o caso recente da conhecida Operação Lava Jato, julgada inicialmente pela 13ª Vara Federal de Curitiba e posteriormente levada ao STF a partir de seu início em 2009. Para que o mesmo tenha independência, a CF/88 assegurou o autogoverno do Supremo Tribunal Federal, com autonomia administrativa. Assim, dentre seus vários atributos, “(...) o STF pode negar ou confirmar a validade das leis, declarar omissão, preencher lacunas e até mesmo fazer a constituição alcançar questões do passado e corrigi-las.” (ARANTES, 2015). Um ótimo exemplo da atuação do STF é durante o processo do *Mensalão*, que durou aproximadamente uma década. Entende-se que o Tribunal, tem uma função chave contra a impunidade e a corrupção.

Com o ministro relator à frente, Joaquim Barbosa, o STF conheceu a glória por sentenciar políticos de alto escalão à prisão e a desonra de ver seus métodos e procedimentos questionados tanto pelos defensores dos réus quanto por aqueles que consideraram o resultado final aquém do esperado.”(ARANTES, 2015, p.64)

Por fim, é interessante entender os cargos que abrangem o universo dos três poderes e como os mesmos se dividem. Além do âmbito de governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – há uma divisão em subgrupos – Federal, Estadual e Municipal. Desta forma, temos:

- *Poder Executivo*: Presidente da República (Federal), Governador (Estadual) e Prefeito (Municipal);
- *Poder Legislativo*: Deputados e Senadores (Federal), Deputados (Estaduais) e Vereadores (Municipal) – composto por duas casas, o Senado e a Câmara dos Deputados.

Além destes, temos os cargos no Poder Judiciário, que não são formados via eleição, são os juízes e desembargadores. Sendo o Ministério da Justiça dividido em 5 ministérios: do trabalho, comum, eleitoral, militar e federal.

Rapidamente, o Presidente da República tem a função de cuidar da administração federal, que engloba publicação, sanção e promulgação de leis, executar e regulamentar decretos, comandar as forças armadas. O Governador tem como função zelar pelos interesses de seu estado em âmbito nacional, como por exemplo, buscar investimento para obras a serem realizadas. Já o Prefeito possui a mesma função de representação, porém do município frente ao estado. O Deputado Federal representa o povo no Legislativo, tem a função de criar e modificar leis, estas são sancionadas pelo Chefe do Executivo. O Senador tem função muito similar ao Deputado Federal, elaborando leis, votando em projetos de lei criados pelo Presidente e Tribunais Superiores. O Deputado Estadual possui um escopo de trabalho similar ao Federal, auxiliando na elaboração de leis, também fiscaliza as contas do governo estadual, cria comissões parlamentares e participa da Assembleia Legislativa Estadual. Por fim, o Vereador é quem atua no Legislativo frente aos interesses do município. Ele aprova leis que beneficiam sua cidade e elabora projetos que serão votados na Câmara. Para todos os cargos exceto o Senador, o mandato tem duração de 4 anos, enquanto este tem duração de 8 anos.

3.3 BUROCRACIA: O CASO BRASILEIRO

A sede brasileira da Organização de Apoio ao Empreendedorismo Endeavor, em 2017 lançou ao mercado uma pesquisa intitulada “Burocracia no Ciclo de Vida das Empresas”, em que analisa o sistema brasileiro e a burocracia envolvida em processos diários do empreendedor brasileiro. Dentre os principais focos de atenção para explicar como o processo legal brasileiro é oneroso, foi estudado o tempo de abertura de uma empresa no País. Em São Paulo capital, por exemplo, segundo a Organização em parceria com Ernest Young, foi notado que no ano de 2016, o tempo médio de abertura de uma empresa era de aproximadamente 101 dias, ou seja, mais de três meses se passam desde o momento da pré-abertura da empresa – junção de materiais – e efetivamente a sua finalização. Segundo o relatório “Doing

Business 2014”, na Nova Zelândia o tempo médio para abertura chega a ser menos de um dia. No Canadá, o processo chega a levar no máximo 5 dias.

Para o fechamento de uma empresa, os dados não se mostram mais otimistas: em 2017, 18% das empresas segundo o estudo possuíam nível de atividade baixo ou muito baixa na receita Federal, contemplando aproximadamente 3,7 milhões de empresa. São 14 processos para realizar em um prazo de 30 dias. Segundo a Endeavor, o processo de fechamento de uma empresa envolve quatro processos principais: registro do distrato social, baixa no CNPJ, inscrição estadual e municipal. A dificuldade de simplesmente dar um fim rápido à operação desencoraja o empreendedor a seguir com as formalidades necessárias. Tanto para abertura quanto para fechamento, não iremos citar todos os custos altíssimos que envolvem ambas os momentos, tema que merece um vasto estudo.

O estudo supracitado apenas auxilia a ilustrar o cenário extremamente burocrático brasileiro. Segundo Prates (2015), “(...) no Brasil de hoje, um país altamente diversificado social e economicamente e com uma tradição fortemente corporativa-centralizadora (...)” a administração pública e todos os processos que a envolvem torna-se gargalo de inovações que permitam a maior fluidez do sistema político brasileiro. Ainda segundo Prates, “A rigor, a administração pública constitui um fenômeno do Estado moderno no qual a burocracia (...) passou a ser estrutura predominante (...)” (PRATES, 2015).

Um ponto relevante dentro da discussão sobre burocracia é o papel do servidor público no sistema, muito ligado também à democracia e ética. Segundo Prates, em um estudo sobre Weber, ele pontua a necessidade do servidor público ter adesão aos princípios de neutralidade e responsabilidade no cumprimento de suas funções. É possível perceber em casos como julgamentos do *Mensalão* bem como da *Operação Lava Jato* como a neutralidade é crítica para um bom resultado do processo, em caso de imparcialidade do STF, por exemplo, um político corrupto acaba por não ser punido por suas práticas ilegais, por ser amigo de um ou parente de outro. Além disso, a sociedade deve – o que não significa que o faz – cobrar resultados dos seus governantes e servidores públicos, visto que os mesmo têm autorização para agir em nome da sociedade e do bem-estar maior.

Ora, como observa Prates, tendo o Estado o dever de governar, e sendo governar a ideia de ter capacidade de solucionar conflitos de interesse, implementando políticas públicas que auxiliem neste objetivo, é possível entender

um pouco do que idealmente deveria ser a figura dos poderes políticos no cenário nacional. Porém, algo que tende a acontecer no Brasil é justamente a ilusão de que ao fortalecer o Estado para que o mesmo opere bem as suas competências, há a necessidade de expandir o corpo administrativo público. Desta forma, as elites políticas acreditam que por meio de poder de barganha e interesses em comum se aumentaria este número. Há aqui uma contradição: não necessariamente se aumenta a capacidade de governar ao aumentar o corpo administrativo, além de crescer os gastos do orçamento público para o sustento da burocracia. Muitas vezes os cargos criados são de confiança, tendo o Brasil oito vezes mais cargos de confiança que os Estados Unidos (PRATES, 2015, p. 79) por exemplo. Além do aumento significativo na folha de pagamentos pública, aumenta a corrupção no setor e contrata-se “não especialistas” para posições em que idealmente deveria se mirar em formações de alto nível.

Entende-se aqui a necessidade de ferramentas que unifiquem e organizem a máquina governamental, principalmente pela formatação do Brasil e sua tamanha diversidade e extensão. Não há dúvidas de que não é cabível a possibilidade de administrar sem algumas burocracias que ao final permitem que o organismo sobreviva. Porém, Prates coloca que há uma clara ineficiência de ferir tantas instituições públicas no Brasil, espalhadas pelo vasto território e com as mais diversas opiniões políticas e ideológicas.

É perceptível que o processo brasileiro de ter um sistema autônomo e separado dos interesses privados é algo que o país ainda não alcançou. E a burocracia só vem crescendo, com a imensa carga política que a segue. Prates coloca que no governo Dilma, o número de ministérios que era de 24 em 2002, chegou a 39 em 2013. Este número dá-se muito do aumento necessário supracitado da capacidade de governar e da crença de que ele necessariamente gera um aumento no corpo da administração pública. E assim o sistema fica mais ineficiente, pois claramente o aumento de equipe dá-se a partir de demandas das elites em troca de apoio político e ainda aumenta o custo de governar.

Assim, pode-se concluir que o custo para conviver com a burocracia no território brasileiro é alto. Desde o empreendedor que deseja abrir uma empresa e necessita de pelo menos 3 meses para tê-la legalizada, passando pela necessidade de muitas empresas de ter uma equipe dedicada a entender mudanças nas legislações e regulamentações da União, estado e município, até o custo e tempo

para se fechar um empreendimento. Além do setor privado, o setor público carrega alta carga de ineficiência em seu processo, criando etapas desnecessárias aos processos de regulamentação, aumentando constantemente tributações ou até contratando equipes sem necessidade. Todos os pontos citados geram um aumento do sistema de corrupção no país e desencoraja muitos a fomentarem o ambiente empreendedor.

3.4. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO, O ELEITORADO E AS ELITES NO BRASIL

O sistema eleitoral se define como “ (...) conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados (...)” (NICOLAU, 2015). No Brasil os representantes do Legislativo e o chefe do Executivo são eleitos por sistemas eleitorais diferentes. Enquanto, segundo Nicolau, presidentes, governadores e prefeitos de cidades com mais de 200 mil habitantes são eleitos em dois turnos, deputados federais, estaduais e vereadores são eleitos através de voto proporcional e senadores e prefeitos em cidades de menos de 200 mil habitantes via maioria simples.

No mérito do Poder Legislativo, tem-se a Câmara dos Deputados, composta por 513 parlamentares e 27 unidades federativas. Não há uma distribuição proporcional entre os eleitos, ou seja, conforme anteriormente citado, estados com maior população acabam sendo subrepresentados enquanto estados com uma população menor possuem mais cadeiras do que o necessário por ser o número mínimo de cadeiras por estado. Cada um possui no mínimo 8 assentos e no máximo 70 assentos na Câmara. Logo, caso algum estado proporcionalmente só pudesse conquistar duas cadeiras, ele possui no mínimo oito, seis a mais do necessário para aquela região. Assim, temos estados como São Paulo, que segundo Nicolau tem a falta de 41 cadeiras em sua composição e Roraima, que possui 7 cadeiras a mais que o proporcional.

A reforma eleitoral vem sendo estudada desde o início dos anos 90 para trazer maior consistência ao processo. Uma eventual mudança na maneira em que os deputados federais vêm sendo escolhidos tem sido pauta constante no Congresso no ano de 2017, por exemplo. Além disso, há pontos como a proibição de coligações, regras para o financiamento de campanhas – público e privado – são

pontos de discussão constante. Alguns pontos como a abolição de financiamento privado de partidos e candidatos via empresas já foi banido, porém há a necessidade de várias outras mudanças no cenário para os próximos anos.

O eleitorado brasileiro passou por várias fases. O direito de voto da mulher foi concedido somente em 1932, e o dos analfabetos somente em 1985. Assim, o engajamento nas eleições só vem aumentando, uma vez que o voto no Brasil é obrigatório e passível de multa. Segundo Castro (2015), tínhamos 16,10% da população inscrita para votação em 1945, já em 2010 este percentual estava em 73,74%. Castro entende que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Tribunal Superior Eleitoral, este percentual chega perto de seu teto, considerando composição etária da população.

Como já tratado exaustivamente neste material, a desigualdade regional do Brasil gera tremenda discrepância entre o perfil de eleitores no Sudeste e Sul, comparado ao Norte e Nordeste. Regiões mais ricas como Sul e Sudeste, por exemplo, possuem proporções maiores de populações inscritas, diferente de regiões ao Norte do país, onde a população é menos escolarizada e mais dispersa no território. Na pauta escolaridade, observou-se que, segundo o TSE, somente 4,39% dos eleitores possuem ensino superior completo. Há discussões a respeito da credibilidade destes dados, que são preenchidos somente no momento de inscrição e mudança de distrito eleitoral, não sendo atualizados ano após ano e gerando somente projeções.

O baixo grau de escolaridade além de demonstrar a deficiência existente na frente educacional brasileira, traz outros problemas à tona como falta de interesse, baixa informação e envolvimento no processo. Castro explicita que cargos executivos são mais simples para que o eleitor tenha acesso à informação, visto que o número de candidatos é infinitamente menor que os cargos legislativos e a mídia popular de canais abertos auxiliam no processo de divulgação dos políticos. Entende-se também que votos nulos e brancos podem ser oriundos de pessoas com baixa informação – além do fator de protesto contra o governo. Castro traz dados de Fabio W. Reis, onde o mesmo explica que há a hipótese de que quanto mais central é a posição social do eleitor, maior seu engajamento e consistência no processo eleitoral. Já posições sociais mais baixas tendem a ter um chefe político local ou nacional a seguir, tendo maior dificuldade de formar opinião sobre o processo eleitoral e a capacidade do candidato para o cargo.

Para entender melhor a figura de chefes políticos locais ou nacionais, é interessante aprofundar-se no estudo sobre elites políticas brasileiras. Segundo Dulci (2015), “o poder se distribui de tal forma que há sempre uma minoria que comanda e uma maioria que é comandada” (DULCI, 2015). Entende-se que a maioria da população não terá tempo e interesse para decidir questões administrativas e políticas complexas. Logo, há uma minoria que se encarrega destas e outras funções de interesse público. Porém, como são formadas as elites, como elas criam força e como permanecem no poder?

As elites são compostas por pessoas influentes que comandam seu meio de atuação. É perceptível que a sociedade é estruturada cada vez mais em organizações cuja atuação é o poder – ONGs, empresas, partidos e entidades de classe, por exemplo. Logo, Dulci entende que a política moderna será pautada por jogos de poder entre elites. A elite brasileira se origina no período colonial, onde autoridades da Coroa e locais eram encarregadas da administração municipal sem nenhuma – ou pouquíssima – capacitação. Os altos funcionários da Coroa formavam então a elite da época, eram juizes, militares, administradores que possuíam maior acesso à educação enquanto a maior parte da população era analfabeta. Localmente, predominava a figura do proprietário rural, com muitas posses de terra, riquezas e uso da violência para o temor da população. Cenário presente até hoje em regiões mais marginalizadas do país. Até perto de 1950, as elites brasileiras era regionais e compostas por famílias influentes desde o Brasil colônia. Novamente, situação presente até os dias de hoje em algumas regiões.

Como antigamente o direito ao voto era extremamente restrito, a certeza da eleição dos mesmos representantes participantes da elite brasileira do século XX era uma certeza. Elite votada em elite, mulheres, negros e analfabetos não tinham direito ao voto. Assim, a luta era entre as famílias mais importantes para a posição de poder. Pós anos 50 as mudanças começaram a aparecer e a nação começou a se comunicar melhor. Com o surgimento dos meios de transporte, rádios e televisão, a população começou a ter acesso à informação e migrou cada vez mais do campo para a cidade. Mesmo assim, a elite preservou sua força. O que ocorreu com o passar dos anos foi a elite antiga compartilhando o poder com a nova elite urbana, surgida a partir de grandes empresários urbanos interessados em atuar no setor público, por exemplo. Além de empresários rurais, que com o desenvolvimento da indústria e do setor financeiro diversificaram seus negócios e áreas de atuação.

Nos dias de hoje, o cenário não se mostra extremamente diferente do observado há quase 100 anos. Existe uma homogeneidade nas elites políticas brasileiras dada por grandes empresários e políticos “de carreira” no Brasil. Percebe-se que a população criou um conceito antecipado de que políticos resolverão todos os questionamentos e gargalos do país, gerando um retorno negativo ao eleitor ao perceber que o político não é humanamente capaz de alterar o cenário político brasileiro com suas “próprias mãos”. Porém, o político hoje no Brasil tem como respaldo o apoio das elites brasileiras, seja em comunidades, em partidos ou em empresas. O político brasileiro hoje é eleito majoritariamente graças às alianças criadas durante sua carreira ou até mesmo antes dela. Estas elites, acabam por estar continuamente frente à mídia e carregam a responsabilidade ética e de serem ponto de referencia e exemplo para a população, pela influencia que têm no contexto macroeconômico, e muitas vezes regional, do país. A partir do momento que a população enxerga que o grande empresário, o político ou o líder local trai esta relação de confiança esperada, o eleitor passa a criar um preconceito de que se um componente do grupo age assim, os outros pares também agirão. E a partir daí, surge a falta de confiança e credibilidade da política brasileira.

4 CICLO ORÇAMENTÁRIO: AS NUANCES DO SISTEMA BRASILEIRO

4.1. UM BREVE ENTENDIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Neste capítulo trazemos à tona a discussão sobre o ciclo orçamentário brasileiro e suas principais nuances. Para melhor entendê-lo, faz-se necessário olhar com atenção para o histórico do orçamento público brasileiro e entender como o mesmo foi se constituindo ao longo do tempo. Entende-se que a necessidade orçamentária da no país é datada de 1822, quando, segundo Maia em seu trabalho *História do Orçamento Público no Brasil* (2010) traz a reflexão de que a Inglaterra introduz ao Brasil colônia o orçamento como instrumento de controle e acompanhamento. O que demonstra o quão antiga é a discussão e o quanto a mesma ainda necessita de refinamentos. O orçamento público brasileiro, naquela época e ao decorrer dos anos, se tornou ferramenta para que houvesse uma maior clareza dos maiores dispêndios e receitas do Estado. Nele, historicamente foi possível observar um refinamento de formato e responsáveis por sua execução, porém o seu objetivo maior sempre foi o de traçar o planejamento de execução da União para os anos subsequentes.

O orçamento público é definido como o conjunto de grandes gastos do Estado na contratação de produtos, serviços e servidores. Os gastos são recuperados com a arrecadação de impostos e contribuições, pagos através de arrecadação de impostos da população que possui renda e empresas geradoras de receita. O Estado tem a responsabilidade de gerir os recursos recebidos, satisfazendo os anseios de sua população e maximizando seu bem estar. Ainda sobre a definição de orçamento público, temos Pires, em sua obra *Orçamento Público: uma abordagem tecnopolítica* (2011), que o define como

(...) uma lei, que expressa as decisões que os representantes dos contribuintes/eleitores (em regimes democráticos) tomam a respeito das receitas e despesas governamentais. (PIRES, 2011, p. 26)

Maia elucida em sua obra três macro atribuições de responsabilidade do Estado. Dentre elas, a função alocativa, onde a União aloca recursos recebidos em produtos e serviços não rentáveis à iniciativa privada, a função distributiva, que se entende como a melhora na distribuição da renda via tributação progressiva da

classe mais elevada, redistribuindo para classes com menores rendas. E por fim, a função estabilizadora, que visa garantir que objetivos macroeconômicos como nível de emprego, de preços, o balanço de pagamentos e a taxa de crescimento econômico estejam em equilíbrio.

Na história por trás das regras orçamentárias públicas hoje vigentes, é preciso entender que as constituições brasileiras, sejam elas outorgadas ou promulgadas, dão origem às exigências orçamentárias. Como já é observado por Giacomoni, “é na constituição de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.” (GIACOMONI, 2010, apud MAIA, 2010, pg. 9). Segundo Maia, enquanto a constituição de 1891, datada pós Proclamação da República trazia autonomia dos estados e o federalismo como protagonistas, em 1934 a constituição traz uma centralização de funções na área federal. O presidente da República novamente – em 1891 o cargo deixa de elaborar o orçamento dando vez à Câmara dos Deputados – sendo função do Congresso Nacional a votação da proposta.

Finalmente, dentro de algumas idas e vindas às inúmeras constituições elaboradas desde 1822 – havendo mudanças em 1824, 1891, 1937, 1946, 1934, 1967, 1969 e 1988 – em 1988 nasce a oitava constituição, tendo o orçamento público como pauta fortemente discutida. Como cita abaixo,

Entre as inovações, podemos citar a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária. (MAIA, 2010, p.14)

Além dos refinamentos de responsabilidades acerca do orçamento na CF/88, temos a implantação definitiva do orçamento-programa no Brasil. O orçamento-programa é entendido como um plano de trabalho que projeta planos, atividades e projetos, além de metas e objetivos a serem atingidos. Junto a isso, inclui-se a previsão de custos da União. Este orçamento é realizado via base zero anualmente, o que determina que os órgãos devam justificar anualmente, sem base no ano anterior para valor inicial mínimo, o destino dos recursos solicitados.

Entramos aqui em um ponto-chave da elaboração orçamentária: o orçamento público brasileiro tem caráter meramente autorizativo, que entende-se que “(..) tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não

executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada.” (MAIA, 2010). Caso o mesmo caracterizasse como impositivo, o Poder Legislativo ao definir as prioridades do governo, torna obrigatória a execução pelo Poder Executivo. Isto acontece pois em 1988, os legisladores optaram por dar ao presidente da República autonomia de não engessar a peça orçamentária. Logo, conforme sua necessidade, o chefe do Poder Executivo altera ementas, prazos e projetos a serem executados livremente e o Congresso nada pode fazer a respeito.

4.2. ESTRUTURA ATUAL DO CICLO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRO

Após um entendimento mais aprofundado de quais foram os meios que levaram o ciclo orçamentário brasileiro ao momento atual, podemos voltar à análise do Processo Orçamentário Atual, vigente desde 1988 e composto por três etapas. Todas elas elaboradas pelo Poder Executivo e com aprovação do Poder Legislativo:

- *Plano Plurianual (PPA)*

- *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*

- *Lei Orçamentária Anual (LOA)*

As etapas supracitadas dão origem ao ciclo orçamentário brasileiro. O processo orçamentário se inicia muito antes do exercício financeiro, quando há eleições para o cargo do chefe do Poder Executivo – Presidente da República – e dos respectivos representantes do Poder Legislativo, terminando no ano seguinte, com a elaboração de cada LOA. Por partes, falaremos na sequência de cada uma das etapas que constituem o ciclo.

O Plano Plurianual (PPA) traz diretrizes e objetivas, detalhando as metas traçadas no plano de governo. O objetivo aqui é ter um maior detalhamento técnico dos projetos a serem executados, ir um pouco mais a fundo nas informações trazidas pelo plano de governo. O PPA tem uma duração de quatro anos, e sendo um exercício mais extenso, ele prevê, de acordo com o artigo 167, parágrafo 1º da Constituição Federal que, todas as obras significativas a serem executadas no mandato corrente e nenhum gasto de grande porte dentro dos quatro anos será executado sem estar previsto. O Plano deve ser elaborado pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo até final de agosto, para que o Legislativo vote, aprove

e devolva ao Executivo o material finalizado para sanção até o dia 22 de dezembro, datas estas fixadas na CF/88.

É preciso também entender o descasamento entre plano e mandato ocorrido a cada quatro anos, para que não haja descontinuidade nos planejamentos. Assim, o presidente eleito em seu primeiro ano elaborará o Plano Plurianual para os próximos quatro anos e executará o último ano traçado pelo seu sucessor há quatro anos. Pires pontua que o objetivo é que não se iniciem novas ações antes de concluir as que estão em andamento. Mota descreve em sua obra *Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (2009), que:

(...) é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, para vigorar desde o segundo ano do mandato atual até o primeiro ano do mandato subsequente, representando uma forma de entrelaçar os mandatos. Então, seu período de execução não coincide exatamente com o do mandato do chefe do Poder Executivo. (...) enquanto um mandatário no primeiro ano de seu governo encerra o PPA de seu antecessor, elabora seu próprio PPA para execução nos três anos restantes, ficando um ano para ser executado pelo seu sucessor. (MOTA, 2009, apud MAIA, 2010, p.19)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é anual e pode ser entendida como “o elo de ligação entre o planejamento (Plano Plurianual) e a ação governamental (Lei Orçamentária Anual)”. (MAIA, 2010). Através dela, segundo o artigo 165, parágrafo 2º da CF/88, é possível definir metas e prioridades para o exercício seguinte, além de trazer uma maior disciplina ao Legislativo e ao Executivo. O objetivo da LDO é desdobrar o que foi decidido no Plano Plurianual em ações de curto prazo no período de um ano. Aqui é válido destacar um fato importante para a análise de que

(...) o chefe do Poder Executivo tem o condão de decidir, conforme sua conveniência e seu interesse se realizará o programa e de que forma irá conduzi-lo, podendo até não implementar a política pública, se assim decidir. (Maia, 2010, p.21)

Por meio desta análise retornamos ao ponto supracitado, demonstrando que o orçamento brasileiro é meramente autorizativo, haja vista que o chefe do Poder Executivo tem total liberdade para fazer quaisquer mudanças desejadas no planejado durante o seu mandato. Não há imposição para a realização do acordado.

O ciclo é formalmente finalizado a cada ano com a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), um planejamento de curto prazo que prevê, segundo Maia, receitas a serem arrecadadas e despesas a serem realizadas no exercício financeiro em questão. A LOA é constituída por três orçamentos, e de acordo com o artigo 165, parágrafo 5º da CF/88, são eles: o fiscal, da seguridade social e o de investimentos das empresas estatais. Por fim, conclui-se que a partir da LOA, entende-se quais projetos de fato serão executado e quais serão adiados ou até cancelados. Lembrando que o chefe do Executivo tem o poder de mudar de decisão a qualquer momento, não executando a LOA prevista. Temos então, nesta estrutura, termos de longo prazo que determinam o que *deve* ser feito – Plano Plurianual – e instrumentos de curto prazo como a LDO e a LOA que determinam o que *pode* ser feito, dado o contexto macroeconômico nacional e internacional corrente.

Ainda é preciso definir alguns termos amplamente utilizados durante o processo, segundo Pires, temos então o orçamento público – conceito amplo que engloba todo o processo orçamentário brasileiro -, a lei orçamentária – que são decisões sobre receitas e despesas públicas elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo - e por fim, a proposta orçamentária – a própria lei orçamentária, antes de sua aprovação.

Anterior a Constituição de 1988, não se observava um plano orçamentário que durava quatro anos, ele era realizado anualmente de acordo com as necessidades da gestão. É possível perceber a partir desta mudança, que anualmente há um esforço contínuo do Poder Legislativo em aprovar o que foi proposto pelo Poder Executivo e a cada mandato há a necessidade de um novo plano de ação para os quatro anos subsequentes. Dentre os pontos-chave que determinam esta relação entre os poderes destaca-se aqui a autoridade do Presidente da República, podendo efetuar mudanças no planejado a qualquer momento. Além disso, pode-se perceber ano após ano o poder Executivo segurando a execução de projetos até o final do ano, esperando por votos a favor de suas demandas, para assim liberar as verbas solicitadas os cada legislador – fato este a ser tratado com mais detalhes na sequencia. Sendo assim, o Poder Executivo através do Ciclo Orçamentário possui vantagem sobre as decisões a serem tomadas pelos demais legisladores, tendo poder de barganha em suas discussões.

A Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo 8, artigo 165, traz à discussão os chamados princípios orçamentários, ou seja, como observou Pires,

regras para que a lei orçamentária seja consistente, cumprindo seus objetivos de controle e melhora da qualidade dos gastos públicos. Criou-se inúmeros princípios, dos quais citaremos aqui, os julgados mais importantes. São eles: o princípio da Unidade - onde tem-se que uma única lei orçamentária deverá cobrir todas as receitas e despesas previstas -, o princípio da universalidade – o orçamento deve englobar todas as receitas e despesas para que nenhuma movimentação financeira escape do controle da União – este, diretamente ligado ao primeiro. Além destes, temos o princípio dos valores brutos – o qual demanda que valores sejam lançados sem descontos e abatimentos, visando maior organização contábil -, o princípio da periodicidade – onde o orçamento deverá dizer respeito a um período em específico no tempo, normalmente um ano, trazendo maior organização das contas – e o princípio da programação, que diz necessária a estruturação do orçamento em programas de ação do governo, desdobrados em projetos e atividades com objetivos claros dos gastos.

Podemos dar destaque ao princípio do equilíbrio, onde basicamente tem-se a necessidade de que despesas e receitas sejam iguais, ou seja, despesas não poderão se tornar maiores que a receita e vice-versa. Princípio tanto quanto polêmico, pois tem em sua origem o conceito contábil das partidas dobradas, porém há discordâncias acerca do ponto de vista econômico, onde pensam que déficits são instrumento de intervenção, evitando queda na produção, emprego e renda. E ainda é importante citar o princípio da publicidade, que torna acessível o orçamento a qualquer um que tenha interesse. Este, junto com o princípio da clareza, que sugere informações suficientemente claras para os legisladores, fiscalizadores, mas também para a população que tenha interesse em acompanhar o processo, traz o maior acesso ao plano orçamentário desenhado e sugere uma maior transparência para com os eleitores. Todos os princípios supracitados, listados por Pires em sua obra de 2011, criam o conceito da lei orçamentária como temos nos dias de hoje.

4.3. RELAÇÃO ENTRE PODERES: LEGISLATIVO E EXECUTIVO

Como citado anteriormente, o Poder Executivo através de aprovação de emendas, projetos e despesas detém o poder frente aos demais legisladores que buscam satisfazer seu eleitorado local. Na obra de Pereira e Mueller, *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre*

Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro (2002), os autores destacam que um dos mecanismos mais importantes do Executivo é a execução das emendas individuais dos congressistas no orçamento anual (LOA). Os autores ainda comentam que

(...) as regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso (Mueller, Pereira, 2002, p.267)

É percebido ao decorrer da obra que o histórico da elaboração orçamentária demonstra situações em que o Congresso participa efetivamente e auxilia na distribuição de recursos, e em outros o mesmo possui praticamente nenhuma influência nas decisões. Nos dias de hoje, a atuação de parlamentares se limita a propor emendas que satisfaçam a sua base eleitoral local e que desta forma, auxiliem em um novo possível mandato.

Ainda sobre a ação do Poder Legislativo atuando na aprovação da Lei das Diretrizes Orçamentárias – responsável pela alocação de recursos ano a ano – segundo Mueller e Pereira

(...) alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional. (MUELLER, PEREIRA, 2002, p.269)

Nesta fase acontecem as maiores negociações entre parlamentares e o chefe do Poder Executivo em busca de benefícios para sua base eleitoral. Os autores observam que ainda é possível modificar projetos através de créditos adicionais que trazem novas emendas para redistribuir recursos. Percebe-se o quão interminável se torna a elaboração de um plano de trabalho anual, com trocas recorrentes entre Executivo e Legislativo. Certamente o Poder Executivo, através de informações privilegiadas e utilizando-se da assimetria das informações, se coloca em uma posição favorável para negociações com o Legislativo. Embora os parlamentares tenham o direito de propor emendas após o tempo limite como observado acima, as mesmas só seguem para aprovação se estiverem alinhadas com o que foi traçado no Plano Plurianual elaborado no início do mandato do chefe

do Executivo e de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada anualmente. Caso contrário, as emendas são automaticamente negadas. O que traz a mínima continuidade com o planejado e o executado.

A partir de 1996 as emendas podem ser coletivas, diferentes de Resoluções anteriores que traziam emendas individuais ou somente via bancadas estaduais, por exemplo. Atualmente, bancadas regionais, estaduais e parlamentares podem propor emendas como bem observam Mueller e Pereira em sua obra. É perceptível que emendas coletivas acabam por ter maior possibilidade de aprovação visto que possuem apoio de um grupo em comum acordo. O que não quer dizer que as emendas individuais desaparecem. Sabiamente Muller e Pereira relatam que

Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais – conhecidas como “rachadinhas” – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. (MUELLER, PEREIRA, 2002, pg. 272)

Emendas lançadas por parlamentares sejam elas através de créditos adicionais ou não, tem por sua maioria o objetivo de satisfazer as principais bases eleitorais brasileiras, o que torna a elaboração dos orçamentos um real jogo de poderes. A satisfação da base tem como objetivo maior a prolongação da carreira do parlamentar no meio político.

Há uma falta de sincronia entre a arrecadação fiscal estadual e as respectivas despesas do estado, o que novamente traz um maior poder de barganha ao Executivo ao passo que a liberação das emendas está diretamente ligada a disponibilidade de recursos advindos de arrecadação. Mueller e Pereira trazem em sua obra datada de 2002 o dado de que mais de dois terços das execuções de orçamento nos anos de 1999, 2000 e 2001 em liberação de verba ocorreram em dezembro. Sendo assim a estratégia é de esperar até quase o final do exercício fiscal para executar as emendas e forçar os parlamentares a votar de acordo com o Executivo. Não há critérios homogêneos e claros que determinam a aprovação das emendas dos parlamentares, o que torna o processo ainda mais subjetivo e sujeito a juízo de valor do Executivo perante os relacionamentos com os solicitantes das emendas. Algo já sabido é que ao votar a favor de projetos de interesse do governo, o parlamentar tem suas emendas muito mais facilmente aprovadas. Já os que não

votam a favor são punidos, tendo suas emendas recusadas. Mais um retrato da subjetividade contida no ciclo orçamentário brasileiro.

Parlamentares acabam por aceitar um papel secundário e relativamente reduzido durante o processo de elaboração do orçamento. As causas disso, apontadas sabiamente por Mueller e Pereira são os altos retornos eleitorais, “pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores as chances de reeleição do parlamentar.” (MUELLER, PEREIRA, 2002). E ainda dentro do âmbito das emendas aprovadas, podemos citar a presença do veto presidencial. O chefe do Executivo tem o poder de vetar quaisquer propostas de orçamento que receberam emendas pelo Congresso. Logo, mais uma vez observa-se o controle do Executivo sobre a elaboração. Porém, pouquíssimas vezes observa-se a utilização do veto presidencial, visto que o presidente em via de regra aprovar uma emenda significa aumentar seu poder de barganha e há um alto custo político ao vetar emendas, criando uma oposição indesejada. Sendo assim, o veto raramente é utilizado, seja por interesse do presidente no voto do parlamentar ou do receio de uma oposição que possa doutrinar eleitores contra o Executivo.

Assim, concluindo o estudo acerca da relação entre os poderes, podemos resumir como um jogo de poderes, onde o Executivo detém um enorme poder de barganha frente aos parlamentares e na medida em que aprova as emendas sugeridas – mesmo que ao final do exercício fiscal, em dezembro – garante o apoio eleitoral dos mesmos para o próximo período eleitoral. Em suma, através de um “baixo custo”, a Presidência passa a ter um alto grau de governabilidade.

É prudente então pontuarmos que, a priori, o ciclo orçamentário possui suas falhas de execução, principalmente quando se diz respeito da alta independência do Poder Executivo em realizar o que foi traçado nas Leis anuais ou não. Por segundo, percebe-se também que é clara a obrigação dos parlamentares a serem a favor do governo vigente para terem suas emendas aprovadas. Por fim, é claro que o ciclo orçamentário brasileiro tem vários momentos de subjetividade, dificultando a padronização entre os inúmeros mandatos presidenciais.

5 CONCLUSÕES FINAIS

O objetivo deste debate teórico apresentado foi analisar a importância dos fatores políticos na determinação do orçamento público no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública.

Os principais resultados da análise descritiva realizada demonstram a hipótese de que o cenário político brasileiro interfere diretamente nas regras fiscais e processos orçamentários no Brasil se provou verdadeira. Há uma submissão tanto por parte dos políticos quanto da população, ao sistema político brasileiro, caracterizada pela falta de congruência nas decisões tomadas frente às necessidades da nação. Este aspecto é possível de ser percebido no processo de aprovação de emendas e projetos no Ciclo Orçamentário, onde o Executivo detém poder de barganha frente ao Legislativo, por exemplo. É possível também perceber que a burocracia instaurada no Governo Brasileiro, juntamente com a dificuldade de implementação de regras fiscais eficientes, fazem com que a máquina pública seja de difícil administração e sem a urgência de mudanças por parte dos governantes muitas vezes. Há uma cultura de criar dificuldades para fingir facilidades, que muitas vezes permitem que processos como os estudados de abertura de empresa, por exemplo, durem 101 dias para sua realização mesmo com campanhas para a mudança nesta prática ano após ano.

A discussão realizada em torno da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) apontou para a premissa de que o ser político também é ser humano, e com isso, possui seus pontos de fraqueza e egoísmo, independente do cargo ocupado. Assim, se faz necessário que os políticos estejam aptos para governar e deixar de lado seu interesse individual, zelando pela maximização constante do bem-estar da população que o elegeu – seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Observou-se também que se faz necessária uma mudança ética e de bons hábitos para que o sistema se torne cada vez mais efetivo, havendo uma priorização do interesse público frente ao individual.

Durante a análise realizada foi possível entender como a máquina governamental política funciona e a importância do Sistema Político Brasileiro no contexto federal. Este, dividido em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – acaba por se tornar extremamente dependente da subjetividade das decisões do

Executivo. Ao melhor entender o Ciclo Orçamentário Brasileiro, esta afirmação se torna ainda mais verdadeira. O plano orçamentário no Brasil, dividido em três projetos (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) só se faz efetivo a partir do jogo político existente entre Legislativo e Executivo na aprovação de projetos de lei e emendas. Sendo assim, a discricionariedade do poder político brasileiro é utilizada como artifício para que este jogo continue acontecendo.

A principal contribuição deste estudo foi chamar atenção para a subjetividade e complexidade das decisões políticas no contexto brasileiro. Mesmo com suas próprias responsabilidades na função de administrar, legislar e julgar, os três poderes se confundem e permitem que decisões tomadas sejam julgadas pela população como autoritárias, gerando desconfiança, revolta e manifestações de descontentamento. Para que a burocracia e dificuldade de gerir sejam atenuadas, se faz necessária uma pressão constante nos três poderes políticos brasileiros, para que estes continuamente implementem melhorias e maior transparência na administração pública do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. **O que é a Escolha Pública?** Para uma análise econômica da política. Editora Princípia. 1ª edição. 2004.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. Cap. 6. p. 143 – 156. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. Cap. 2. p. 29 – 68. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

ASSIS, Luiz Gustavo Babini de. **Processo Legislativo e Orçamento Público: a função controle do Parlamento**. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado em Direito) – USP, São Paulo, 2009.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. O eleitorado popular brasileiro: composição e comportamento. Cap. 15. p. 289 – 298. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro da. **Teoria da Escola Pública** – Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC SP, São Paulo, 2009.

DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. Ponto e Vírgula, vol. 6, p. 201 – 217. 2009.

DULCI, Otávio Soares. As elites políticas. Cap. 11. p. 225 – 235. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

Endeavor Brasil. **Burocracia no Ciclo de Vida das Empresas**. [s.l.] p. 1 – 45.

Exame, 2017. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/blog/instituto-millennium/abertura-de-empresas-brasil-e-um-dos-paises-onde-se-leva-mais-tempo/>> Acesso em 06 de novembro de 2017.

Governo do Brasil, 2010. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/processo-eleitoral>> Acesso em 10 de novembro de 2017.

GUIMARÃES, Rodrigo Leventi. **A harmonia dos três poderes e a composição do Supremo Tribunal Federal através do Sistema de Freios**. Migalhas, 2005. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI8267,31047-A+harmonia+dos+tres+poderes+e+a+composicao+do+Supremo+Tribunal>> Acesso em 13 de novembro de 2017.

JOTA, 2017. Disponível em <<https://jota.info/colunas/e-leitor/o-saldo-da-reforma-eleitoral-09102017>> Acesso em 06 de novembro de 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. O que é que se constrói quando se constrói a democracia. Cap. 1. p. 13 – 25. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. [s.l.], p. 1 – 10. 2010.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>> Acesso em 13 de novembro de 2017.

Ministério Público Federal, 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/perguntas-e-respostas>> Acesso em 10 de novembro de 2017.

NICOLAU, Jairo. Os sistemas eleitorais. Cap. 12. p. 237 – 245. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernando. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**, Revista de Ciências Sociais, vol. 45, nº 2, p. 265 – 301, março/2002.

PIRES, Valdemir. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. Editora Cultura Acadêmica. 2011.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração Pública e Burocracia: o contexto brasileiro. Cap. 3. p. 69 – 79. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO**. Editora UNESP. 3ª edição. 2015.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à luz da Constituição de 1988**. 1993.

UOL, 2014. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2014/09/04/nova-zelandia-e-o-pais-mais-facil-para-abrir-empresa-brasil-e-o-123.htm>> Acesso em 06 de novembro de 2017.